



**ANALISA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG
NOMOR 38 TAHUN 1999
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
(STUDY KASUS DI BADAN AMIL ZAKAT
KABUPATEN LUMAJANG)**

*LAW IMPLEMENTATION ANALYSIS
NUMBER 38, 1999 ABOUT ZAKAT MANAGEMENT
(CASE STUDY IN BADAN AMIL ZAKAT LUMAJANG)*

TESIS

MAGISTER ILMU ADMINISTRASI

**Oleh
YUSUF WIBISONO
NIM. 070920101025**

**PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS JEMBER**

**JEMBER
2009**



**ANALISA IMPLEMENTASI UNDANG - UNDANG
NOMOR 38 TAHUN 1999
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
(STUDY KASUS DI BADAN AMIL ZAKAT
KABUPATEN LUMAJANG)**

*LAW IMPLEMENTATION ANALYSIS
NUMBER 38, 1999 ABOUT ZAKAT MANAGEMENT
(CASE STUDY IN BADAN AMIL ZAKAT LUMAJANG)*

**TESIS
TESIS DISERAHKAN KEPADA PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS JEMBER UNTUK MEMENUHI SALAH SATU SYARAT
MEMPEROLEH GELAR**

MAGISTER ILMU ADMINISTRASI

**Oleh
YUSUF WIBISONO
NIM. 070920101025**

Pembimbing Tesis

**Prof. Dr. Khusyairi, MA (Pembimbing Utama)
Drs. Ardiyanto, M.Si (Pembimbing Anggota)**

**PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS JEMBER**

**JEMBER
2009**

**ANALISA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 1999
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
(STUDY KASUS DI BADAN AMIL ZAKAT
KABUPATEN LUMAJANG)**

Kami menyatakan bahwa kami telah membaca tesis yang dipersiapkan oleh Yusuf Wibisono ini, dan bahwa dalam pendapat kami cukup memuaskan dalam cakupan kualitas sebagai suatu tesis untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi dalam bidang Kebijakan Publik.

Telah dipertahankan didepan Tim Pembimbing/Penguji pada tanggal :

Susunan Tim Pembimbing/Penguji
Ketua,

Prof. Dr. Khusyairi, MA
NIP. 130 261 789

Anggota I

Anggota II

Drs. Ardiyanto, M.Si
NIP. 131 658 388

Drs. Boedijono, M.Si
NIP. 131 832 304

Menyetujui
Ketua Program Study Ilmu Administrasi

Prof. Dr. Kabul Santoso, MS
NIP. 130 350 768

Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. H. A. Khusyairi, MA
NIP. 130 261 789

MOTTO

Tiada yang lebih berguna, selain buku

Tiada yang lebih ampuh dalam memberi pelajaran, selain kematian

Tiada yang lebih membawa kesialan, selain kemaksiatan

Tiada yang lebih mulia, selain taqwa

Tiada yang lebih memberi kecukupan, selain rasa puas

dengan rizki yang ada

(Dr. Aidh bin Abdullah Al-Qarni dalam buku best seller-nya "Laa Tahzan")

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur dan sanjung kemulyaan hanyalah untuk Allah Robbul Izzati. Berkat limpahan rahmat-Nya, bimbingan taufiq dan hidayah-Nya serta diiringin dengan maunah-Nya berbetuk keleluasaan dan kemudahan, pada akhirnya saya dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul "Analisa Implementasi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat (Study Kasus Di Badan Amil Zakat Kabupaten Lumajang).

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan dalam rangka mencapai gelar Magester pada program study Ilmu Administrasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Jember.

Dengan telah selesainya penulisan tesis ini, perkenankan saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya, kepada Prof. Dr. H. A. Khusyairi, MA selaku Pembimbing Utama, yang sekaligus sebagai Direktur program Pasca Sarjana dan Drs. Ardiyanto, M.Si selaku Pembimbing Anggota yang dengan ketekunan dan kesungguhan memberikan bimbingan dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Kepada bapak Drs. Boedijono, M.Si. juga kami sampaikan banyak terima kasih, atas pendapat, arahan dan nasehat yang telah diberikan dalam proses penyempurnaan, banyak hal berharga yang dapat diambil sebagai pelajaran dalam penulisan tesis ini.

Selanjutnya, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Prof. Dr. Kabul Santoso, MS selaku Ketua Program Study Ilmu Administrasi serta seluruh tenaga pengajar pada program study Ilmu Administrasi.

Tak lupa kepada Drs. H. Muflikh Farid selaku Ketua Badan Amil Zakat Kab. Lumajang dan segenap jajaran pengurusnya, yang telah banyak membantu dalam

memberikan data-data penelitian yang sangat berharga untuk mendukung penyusunan tesis ini.

Terakhir, ingin saya sampaikan rasa hormat dan sikap bhakti terhadap ibunda tercinta dan ibu mertua atas segala kasih sayang yang dicurahkan, dukungan semangat dan pengertiannya, sehingga mampu memacu semangat untuk terus meningkatkan diri dengan terus belajar menggali ilmu yang bermanfaat. Dan yang paling spesial, dengan selesainya study Pasca Sarjana ini akan menjadi hadiah khusus bagi keluarga, untuk istri tercinta Rose Rahmawaty dan untuk ketiga buah hati, putra-putriku, Muhammad Mufti Fajar, Sakinah Salsabila dan Putri Zakiyah Rahmani.

Semoga ada guna dan manfaatnya. Amin ya Robbal Alamain.

Lumajang, Juni 2009

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN DEDIKASI / MOTTO	iii
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL / GAMBAR	viii
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	10
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1. Penelitian Terdahulu	11
2.2. Konsepsi Zakat	14
2.2.1. Pengertian Zakat	14
2.2.2. Ragam Zakat	17
2.2.3. Pengelolaan Zakat	20
2.2.4. Manfaat Zakat	22
2.3. Administrasi Publik	26
2.3.1. Paradigma Administrasi Publik	28
2.3.2. Ciri-ciri Administrasi Publik.....	29

2.4. Kebijakan Publik	31
2.4.1. Tahap-tahap Kebijakan	33
2.4.2. Implementasi Kebijakan publik	37
2.4.3. Implikasi Kebijakan	39
2.5. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi kebijakan	41
2.6. Kerangka Konseptual.....	47
BAB III : METODE PENELITIAN	50
3.1. Pendekatan Penelitian	50
3.2. Lokasi Dan Fokus Penelitian	51
3.3. Sumber Data	53
3.4. Pengumpulan Data	54
3.5. Tehnik Analisa Data	56
3.6. Keabsahan Data	57
3.7. Definisi Operasional	58
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	60
4.1. Hasil Penelitian	60
4.1.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	60
4.1.1.1. Keadaan Wilayah Kabupaten Lumajang dan Penghasilan Penduduk	60
4.1.1.2. Jumlah Penduduk	63
4.1.1.3. Agama Dan Lembaga Keagamaan	68
4.1.2. Eksistensi Badan Amil Zakat (BAZ) Kabupaten Lumajang.....	71
4.1.2.1. Pembentukan BAZ Kab. Lumajang	71

4.1.2.2. Program Sadar Zakat.....	78
4.1.3. Pemanfaatan Dana Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS)	85
4.1.3.1. Pentasyarufan Zakat Secara Konsumtif	90
4.1.3.2. Pentasyarufan Zakat Secara Produktif .	91
4.2. Temuan Penelitian Dan Pembahasan	93
4.2.1. Analisa Proses Dan Hasil Pengelolaan Zakat Oleh BAZ Kabupaten Lumajang	94
4.2.2. Analisa Pemanfaatan Dana ZIS Secara Konsumtif Dan Produktif	104
4.2.3. Analisa Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Tentang Pengelolaan Zakat	112
 BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	 124
5.1. Kesimpulan	124
5.2. Saran-saran	125
 DAFTAR PUSTAKA	 127
LAMPIRAN	132

DAFTAR TABEL/GAMBAR

1. Tabel	2.1 Ragam Zakat.....	18
2. Gambar	2.1 Implementasi Kebijakan Publik.....	37
3. Gambar	2.2 Kerangka Konseptual Pengelolaan Zakat	47
4. Tabel	4.1 Batas Wilayah Kabupaten Lumajang	61
5. Gambar	4.1 Peta Lumajang.....	62
6. Tabel	4.2 Jumlah Penduduk Kabupaten Lumajang 2005-2007	64
7. Tabel	4.3 Jumlah Penduduk Menurut Umur dan Jenis Kelamin 2007	65
8. Tabel	4.4 Jumlah Keluarga Menurut Katagorinya 2007	66
9. Tabel	4.5 Potensi Zakat (2,5 % x Rp. 2.000.000,-) per Bulan	67
10. Tabel	4.6 Jumlah Pemeluk Agama Tahun 2007	69
11. Gambar	4.2 Struktur Organisasi BAZ Kabupaten/Kota.....	73
12. Tabel	4.7 Daftar Unit Pengumpul Zakat (UPZ)	78
13. Tabel	4.8 Daftar PNS Berdasarkan Golongan 2008.....	79
14. Tabel	4.9 Potensi Zakat (2,5 % x Rp. 2.000.000,-) per Bulan	81
15. Tabel	4.10 Laporan Perolehan ZIS per Tahun	83
16. Tabel	4.11 Perolehan ZIS Per Bulan Tahun 2008.....	83
17. Gambar	4.3 Pendidikan Masyarakat	85
18. Gambar	4.4 Pemanfaatan Dana ZIS	86
19. Tabel	4.12 Program Pendistribusian ZIS Tahun 2008	88
20. Tabel	4.13 Distribusi/Tasyaruf dana ZIS Tahun 2004-2008	88
21. Gambar	4.5 Paradigma Pemanfaatan Zakat	89

ABSTRAK

Oleh : Yusuf Wibisono

Pembimbing : Prof. Dr. Khusyairi, MA dan Drs. Ardiyanto, M.Si

Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Lumajang mayoritas muslim, menjadi potensi besar dalam rangka pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS). Mereka yang gajinya telah mencapai nishab, berkewajiban menunaikan zakat, sedang yang belum mencapai nishab ada anjuran menunaikan infaq dan shadaqah. Potensi besar tersebut secara bertahap telah dimanfaatkan melalui pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS), namun belum dapat berjalan dengan optimal. Tesis ini menaruh perhatian pada masalah pengelolaan dana Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS) yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) Kabupaten Lumajang. Pokok permasalahan yang diketengahkan dalam penelitian ini adalah : Bagaimana proses dan hasil implementasi Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat di Kabupaten Lumajang, bagaimana pemanfaatan dana ZIS tersebut, baik secara konsumtif maupun produktif, serta faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan zakat melalui Badan Amil Zakat (BAZ) Kabupaten Lumajang. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa implementasi kebijakan pengelolaan zakat melalui Badan Amil Zakat (BAZ) Kabupaten Lumajang yang telah berjalan selama 8 tahun hingga sekarang ini. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian kualitatif, yang akan berusaha memahami tentang fenomena dan mengungkap secara obyektif fakta-fakta yang ada di lapangan, dengan memanfaatkan konsep-konsep untuk menjelaskan fenomena dan realita tersebut. Sebagai bagian dari penelitian kualitatif, maka dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis. Berdasar hasil penelitian dapat dikatakan bahwa BAZ Kabupaten Lumajang dalam pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS) dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang signifikan, meskipun hasilnya belum optimal. Tetapi secara umum, dilihat dari laporan BAZ selama 2001 hingga akhir 2008, telah menunjukkan perkembangan yang baik. Ada beberapa faktor yang berpengaruh pada pengelolaan zakat yang dilakukan BAZ Kabupaten Lumajang, seperti faktor kebijakan itu sendiri, kemudian faktor kepatuhan masyarakat (PNS) untuk menunaikan kewajiban berzakat, faktor tiadanya sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan kewajiban zakat dan faktor birokrasi dengan Sumber Daya Manusia (SDM)-nya. Dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan zakat, pemerintah telah mengambil langkah untuk merevisi UU Nomor 38 tahun 1999, agar lebih sempurna dan lebih mendukung dalam implementasinya. Disamping ada upaya untuk membuat Perda Pengelolaan Zakat. BAZ Kabupaten Lumajang terus melakukan upaya peningkatan dalam pengelolaan zakat, bersinergi dengan Kantor/Dinas/Instansi, yang didukung oleh *good will* Bupati Lumajang. Kinerja UPZ-UPZ Kantor/Dinas/Instansi terus dipacu, agar dapat mendukung pengelolaan zakat melalui BAZ Kabupaten Lumajang dengan hasil yang lebih bagus.

Kata Kunci : sadar zakat profesi, pemanfaatan untuk mustahiq, sinergi BAZ dengan pemerintah.

ABSTRACT

By : Yusuf Wibisono

Under Supervision of : Prof. Dr. Khusyairi, MA and Drs. Ardiyanto, M.Si

Majority of civil Servant in Lumajang are moslem. It has great potential to manage Zakat, Infaq and shdaqah (ZIS). If their salary has got 'nishob' (in certain measure) then they have to pay the zakat, otherwise if it's not fulfill the 'nishob', then they can pay infaq and shadaqah. That great potential constantly used through ZIS management, but it doesn't work optimally. This thesis concerns to the management fund of zakat, infaq and shadaqah it is handled by Badan Amil Zakat (BAZ) Lumajang. The main problem in this thesis are concern to how do the process and the implementation result of UU 38/1999, about the managerial of zakat in Lumajang. How do the make use of zakat both in sonsumtivity and productivity. And about what factors that influence the implementation policy of zakat are through BAZ in Lumajang. The purposes of this thesis are to know and to analize the implementation policy of zakat through BAZ in Lumajang. Which had run about 8 years up to now. The method thad is used in this research is qualitative, in which it will try to understand aboutthe phenomenon and objectively speak overall about the facts by using some concepts to explain that phenomenon and reality. As a part of qualitative, thus this research doesn't use hypothesis. Based on the result of the research can be sid that BAZ Lumajang in handling ZIS has been increased from years to years eventhough the result is not optimal. But generally, it can be seen from BAZ reporting during 2001 to the and of 2008, had showed a good development. There are some influece factors in managing Zakat that is done by BAZ Lumajang, such as the policy itself, the obedience of society (civil servant) to obligate in giving Zakat, there is not any low punishment if they are not giving Zakat and birocracy of human resources. To get an optimal result in managing zakat, the government had taken step to revise UU 38/1999 to get more perfect. Then it will support in its implementation. BAZ Luamajang not only make low of local role (perda) to manage Zakat but also keep trying has cooperation with departement, which is supported by 'good will' Officer Regency Lumajang. They alsopush the work of UPZ in departement in order to support the managerial of zakat by trough BAZ in Lumajang regency with a better result.

Keywords :self awareness of profession Zakat, the benefit for mustahiq, the cooperation between BAZ and Government.

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Administrasi), baik di Universitas Jember maupun di Perguruan Tinggi lain
2. Tesis ini merupakan hasil gagasan, ide, pemikiran dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim pembimbing
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku dilingkungan Universitas Jember.

Jember, 10 Juli 2009

Pembuat pernyataan

YUSUF WIBISONO
NIM. 070920101025

BIODATA LULUSAN

Nama (dengan gelar S.1) : Drs. Yusuf Wibisono, SH.
Jenis Kelamin/Agama : Laki-laki / Islam
Tempat & Tgl. Lahir : Lamongan, 11 Juli 1965
Kawin/Belum kawin : Kawin
Fakultas / NIM : Program Pasca Sarjana / 070920101025
Program study / Konsentrasi : Ilmu Administrasi / Kebijakan Publik
Lulus (S2) tanggal : 10 Juli 2009
Lama study : 2 tahun
Indeks prestasi : 3,23
Lama peny. Tesis : 6 bulan
Alamat mahasiswa : Jalan Pisang Agung 40 Lumajang
Asal Perguruan Tinggi/Th. lulus : IAIN Surabaya tahun 1989
STIH Lumajang tahun 2005
Pekerjaan : PNS
Pelatihan/Kursus : DIKLAT ADUM (Surabaya)
Pelatihan Pembuatan Perda Zakat (Jakarta)
Nama Orang Tua : Abu Dardak (Ayah)
Simpun (ibu)
Pekerjaan : Tani
Alamat Orang Tua : Desa Paciran Kec. Paciran Kab. Lamongan
Judul tesis : Analisa Implementasi Undang-undang Nomor
38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat
(Study Kasus Di Badan Amil Zakat Kabupa –
ten Lumajang)
Pembimbing tesis : 1. Prof. Dr. Khusyairi, MA
2. Drs. Ardiyanto, M.Si

Jember, 27 Juli 2009

Yang bersangkutan,

Drs. Yusuf Wibisono, SH

DOKUMENTASI LULUSAN PROGRAM MAGESTER TAHUN 2009
PROGRAM STUDY : ILMU ADMINISTRASI

Nomor Ijazah :

Nama lengkap : Drs. Yusuf Wibisono, SH.
Tempat & Tgl. Lahir : Lamongan, 11 Juli 1965
Tahun angkatan : 2007/2008 NIM. 070920101025
Warga negara : Warga Negara Indonesia
Kawin /belum kawin : Kawin
Alamat : Jalan Pisang Agung 40 Lumajang
Terdaftar sebagai mahasiswa
Program magester : 2007/2008
Tgl lulus program Magester : 10 Juli 2009
Lama study : 2 tahun
Indeks prestasi : 3,23
Judul Tesis : Analisa Implementasi Undang-undang Nomor
38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat
(Studi Kasus Di Badan Amil Zakat Kabupa –
ten Lumajang)
Pembimbing utama : Prof. Dr. Khusyairi, MA
Pembimbing Anggota : Drs. Ardiyanto, M.Si
Nama Orang tua : Abu Dardak (Ayah)
Simpem (ibu)
Alamat : Desa Paciran Kec. Paciran Kab. Lamongan
Pekerjaan : Tani
Asal Ijazah PT / Tahun : IAIN Surabaya tahun 1989
STIH Lumajang tahun 2005
Pekerjaan : PNS
Alamat pekerjaan : Jalan Pisang Agung 49 Lumajang

Jember, 27 Juli 2009

Yang bersangkutan

Drs. Yusuf Wibisono, SH

